



CUARTO CONGRESO URUGUAYO DE CIENCIA POLÍTICA, “LA CIENCIA POLÍTICA DESDE EL SUR”.

## **REFLEXÃO SOBRE OS CONDICIONANTES DA POLÍTICA PÚBLICA DE JUVENTUDE BRASILEIRA: OS ATORES SOCIAIS E A INCLUSÃO DA JUVENTUDE NA AGENDA PÚBLICA**

Patrícia R. C. da Cunha – UFPEL/BR<sup>1</sup>

Filiação Institucional: Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pelotas (UFPEL)

Correio Eletrônico: pattyycunha@yahoo.com.br

### **RESUMO:**

Este artigo destina-se a discutir a relação entre as políticas públicas no Brasil e a juventude. Ele se detém sobre alguns condicionantes da construção da Política Nacional de Juventude, através da abordagem da análise de estilos políticos. Volta-se, portanto, para dimensão da *politics*. Ao recuperar o debate a respeito da participação política da juventude, enquanto participação cidadã nos processos de discussão, elaboração, gestão e/ou controle das políticas públicas, procura esclarecer o processo em que as questões de juventude passam a ser vistas como problemas que merecem um lugar na *agenda setting*. O conceito de participação política vincula-se a idéia de protagonismo juvenil, que implica em cidadãos informados e engajados na comunidade. A característica dessa cidadania é uma cultura política democrática que não faz parte da tradição política brasileira. Destaca-se, assim, a atuação de novos atores sociais na inclusão da política de juventude na agenda pública.

Palavras-chaves: políticas públicas, juventude, cultura política, participação política.

---

<sup>1</sup>Trabajo presentado en el cuarto congreso uruguayo de Ciencia Política, “La Ciencia Política desde el sur”, Asociación uruguayo de Ciencia Política, 14-16 de noviembre de 2012.

## 1 .INTRODUÇÃO:

A Análise de Políticas Públicas tem como objetivo gerar conhecimento sobre os processos de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas. O objetivo deste trabalho é compreender o processo político de construção da política de juventude e sua relação com a participação na construção da democracia. Essas reflexões podem auxiliar na análise das percepções dos/as jovens sobre as políticas públicas que lhes são destinadas, assim como na compreensão das dificuldades que a construção da democracia no Brasil tem de enfrentar.

A abordagem da Análise de Estilos Políticos dedica-se à dimensão da *politics*<sup>2</sup>. Volta-se, sobretudo, para fatores culturais enquanto elementos significativos ao entendimento do processo político e ao comportamento político, compreendido como atitudes dos atores políticos. A análise de estilos políticos procura detectar, entre outras coisas, o padrão de comportamento político de uma dada sociedade, como o patrimonialismo e a corrupção, padrões de comportamento que conformam a ação de cidadãos na sociedade através do processo de socialização política. As pesquisas voltadas à investigação de valores e comportamentos políticos pertencem ao campo de estudo conhecido como Cultura Política.

Na obra *The Civic Culture*, de Gabriel Almond e Sidney Verba (1989) os autores criaram uma Teoria cujo principal conceito, o de Cultura Política, é definido como “disposições psicológicas dos indivíduos sobre o sistema político e sobre o papel do cidadão no sistema” (idem, 1989, p. 97). O processo de formulação e orientação de valores, que se volta para a formação de atitudes políticas, por sua vez, chama atenção para as práticas políticas na sociedade brasileira. Elas têm gerado nos/as jovens cidadãos/ãs uma cultura política que combina valores autoritários e democráticos, uma mistura de apatia e descrença, que João Pedro Schmidt (2001) vai chamar de “*cultura política híbrida*”.

É através da formação e expansão da sociedade civil que a participação política tem sido valorizada e compreendida como ingrediente necessário para construção e estabilidade da democracia no Brasil. O ideário da participação da sociedade enquanto ator para implementação e gestão de políticas públicas, e também como agente fiscalizador, tem sido apresentado como recomendação para América Latina<sup>3</sup>, no

---

<sup>2</sup> *Politics*, que diz respeito ao processo político, sujeitos, conflitos, estratégias.

<sup>3</sup> Principalmente por Organismos Internacionais como Banco Mundial, UNICEF, UNESCO, BID, FMI, mas também por ONGs.

combate à corrupção e à cultura política autoritária. Todavia, apesar do aparente consenso sobre a importância da participação cidadã, não é possível afirmar que a simples criação de mecanismos de participação seja positiva em si, e elimine traços e vícios da cultura política brasileira como o clientelismo e o patrimonialismo, ou propiciem a otimização das políticas públicas e sua fiscalização. Mesmo que a participação política seja vista como um ato pedagógico, não é possível afirmar que a simples participação de jovens em políticas ou projetos sociais seja um fator positivo para o desenvolvimento de princípios democráticos. Existem diversas concepções de participação e práticas que podem gerar ou reforçar uma cultura política autoritária. Contudo, a participação efetiva da juventude em espaços públicos ou comuns é vista com um ato pedagógico em termos da constituição juvenil de atores sociais, pois permite o confronto de posições e cria espaço para o questionamento de ações assistenciais e clientelistas que tradicionalmente se destinam aos jovens.

## **2. Políticas Públicas e Atores Sociais**

No exame das abordagens investigativas da Análise de políticas públicas é possível observar que elas têm se mostrado insuficientes para abarcar os diversos aspectos e ações que envolvem o processo de tomada de decisões e formulação de uma política pública. Se por um lado a criação e a reforma das instituições não têm se mostrado suficiente para resolver, ou controlar, problemas como o clientelismo, a corrupção, e o desemprego nos países latinos, como o Brasil; por outro, não é possível negar a sua importância no condicionamento de padrões ou regras de comportamento políticos que, por muitas vezes, comprometem os resultados de uma política pública. Não é possível pensar atores distintos de instituições quando tudo aponta para a existência de um processo sinérgico de condicionamento entre eles.

Dessa maneira, as políticas públicas podem ser definidas, "como conjunto de decisões e ações destinadas à resolução de problemas políticos. Essas decisões e ações envolvem a atividade política compreendida como um conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e se destinam à solução pacífica de conflitos relacionados com bens públicos" (RUA, 1998:731).

Tal concepção ganha contornos especialmente importantes em um país como o Brasil, que não resolveu problemas básicos de ordem material, possui uma das piores distribuições de renda do mundo e apresenta altos índices de violência, criminalidade e

delinquência. Isso torna a administração de bens públicos um instrumento valioso para que o Estado possa exercer tanto a administração de conflitos como o controle social. Tal situação remete aos atores sociais e espaços de atuação que envolve a ação política para a resolução dos problemas. Souza (2008), ao falar do papel da atuação social como suporte para o protagonismo, afirma que:

De maneira geral, a expressão ator social refere-se, hoje em dia, ao indivíduo responsável pela consecução de objetivos particulares e exequíveis, e cuja atividade encontra seus limites e possibilidades na atividade dos outros atores sociais e na conjuntura socioeconômica previamente diagnosticada. O ator social é aquele que, para conseguir alcançar objetivos particulares, modifica o “entorno social” negociando com outros atores. Essa atividade do ator social, em prol de si mesmo e do grupo, é o que faz dele um membro da sociedade civil. (SOUZA, 2008; p. 44)

Essa definição de ator social levanta a questão sobre os tipos e espaços de atuação dos atores sociais e qual a contribuição efetiva que pode ser atribuída a essa atuação na promoção da democracia. Como demonstra Côrtes (2006), ao sistematizar a literatura sobre foros participativos e governabilidade<sup>4</sup>, é possível classificar a reflexão sobre o assunto em dois grandes grupos. O primeiro é constituído pela literatura que apresenta uma postura cética frente às possibilidades dos foros participativos favorecerem a democratização da gestão pública ou melhorarem a implementação de políticas. O segundo é composto pelos trabalhos que ressaltam a democratização da gestão pública provocada por tais mecanismos de participação, pois os gestores públicos estariam induzidos a tomar decisões tendo em conta interesses até o momento excluídos.

Puesto que en países en desarrollo, como Brasil, los contextos democráticos estarían caracterizados por la convivencia entre instituciones típicas de las democracias representativas y el mantenimiento de padrones autoritarios de decisión y de formas clientelísticas de relación entre gobiernos e intereses sociales, la constitución de dichos Foros favorecería una – nueva- buena gobernabilidad. (CÔRTEZ, 2006, p. 17)

A discussão entre os autores classificados por Côrtes (2006) remete ao debate travado entre as correntes das teorias alternativas de democracia, e às críticas sobre os tipos e espaços de participação existentes. Para a autora, “*La principal diferencia entre los abordajes que conciben a los Foros de participación como inductores de una buena*

---

<sup>4</sup> Entendida pela autora como articulação entre os gestores e burocracias governamentais e os interesses dos trabalhadores, usuários e beneficiários das políticas públicas, em relação com as *responsiveness* y *accountability* dos governos (2006, p. 16) [tradução própria].

*governabilidad se refiere a la defensa - o no - de las diversas formas de democracia participativa*” (p. 31). O primeiro grupo alerta para o problema de legitimidade dos participantes desses Foros, pois eles não representam os mais pobres e excluídos da sociedade. Além disso, existe nesses espaços uma distribuição desigual de poder entre os gestores governamentais, a sociedade civil e os desenhos institucionais dos Foros que reproduziria as desigualdades do ambiente social e político. Dessa forma, os questionamentos sobre esses espaços de participação se dirigem aos interesses que são representados, sobre a escolha dos participantes, sobre a natureza das relações entre os participantes e grupos sociais que estariam representados (idem, p. 20). Criticam, também, a imagem de que os Foros participativos assegurariam formas mais democráticas de relações entre Estado e sociedade civil frente às formas consolidadas de democracia representativa; alertam para a subtração dos partidos políticos das análises sobre participação, e para a ausência de pesos e contrapesos para evitar distorções no processo deliberativo, ou que assegurem a participação daqueles que se encontram entre os grupos mais excluídos da sociedade. Concluem que os Foros seriam menos democráticos do que os sistemas representativos, porque eles não garantiriam oportunidades universais de representação dos cidadãos (p. 20-21).

A perspectiva de autores que ressaltam a importância dos Foros participativos destaca a contribuição desses espaços para a governabilidade, para a melhoria do funcionamento da gestão pública, aliando a participação com a representação democrática para ampliar espaços deliberativos no sentido habermasiano (AVRITZER, 1996). Existe ainda a perspectiva de aumento dos movimentos sociais nos espaços políticos institucionalizados através dos Foros. Tal experiência propiciaria maior interação entre sociedade e Estado e a transferência e aperfeiçoamento de experimentos do nível local para o administrativo. Contudo, a crítica a esse aporte teórico, que foi muito influente no Brasil na década de 1980 (p. 23), aponta para a existência da reprodução de estruturas e dinâmicas políticas autoritárias e tradicionais, não apenas pelas elites, mas também em segmentos significativos da sociedade civil. A conclusão de Silva de que inovações como os Foros participativos “tendem a serem vistos como ameaças à reprodução de um campo de reações políticas tradicionais, através da qual estas lideranças sociais se constituíram e atuam, convertendo-se, por isso, em objeto de crítica e oposição” (SILVA, 2004, p. 3), reforça o argumento da necessidade de novas formas de socialização política que reforcem e produzam uma cultura política democrática no Brasil. As políticas públicas de juventude, em muito influenciadas pelos

debates internacionais, têm propagado o discurso participativo para a juventude e procurado promover práticas políticas que tragam a juventude para a vivência cotidiana das formulações e gestões de políticas públicas, sem deixar, contudo, de ter de enfrentar o dilema de práticas e posturas que comprometem uma cidadania democrática, como se discutirá agora.

## **2.1 - Políticas públicas de juventude**

Durante o período de transição democrática na América Latina (1970-80), o tema juventude começa a ser examinado mais sistematicamente por especialistas (PEREZ ISLÁS, 2006). Braslavsky (1989), que faz um levantamento da produção sobre juventude na América Latina até 1987, destaca o período do Ano Internacional da Juventude como o mais importante situando-o dentro da terceira fase de produção sobre o tema (1982-1986) na região. Isso porque aumenta nessa ocasião o interesse pelo tema juventude, ocasionado um incremento na produção. Os motivos podem ser atribuídos a vários fatores, como o próprio evento, o processo de democratização, as transformações juvenis, enfim, como consequência do novo contexto histórico que vivia o continente latino americano.

No Brasil, principalmente até a década de 1980, as políticas públicas voltam-se, principalmente, para a criança e o adolescente e são marcadas por forte tendência assistencial, canalizadas e justificadas para os chamados “problemas juvenis”, como o caso dos “menores infratores” (PINHEIRO, A. de A. A, 2001; MARTINS, 2004). Como aponta Ângela de A. A. Pinheiro: “A criança e o adolescente concebidos como objetos de controle e disciplina, têm sido alvo de práticas que se voltam para a prevenção da delinqüência e para a integração social, de forma que contribuam, de maneira produtiva, para o desenvolvimento do País” (2001; p. 51). Na década de 1980, a agitação política e a mobilização popular pela democratização do país também trazem à tona a situação de miséria de crianças e adolescentes, obrigando aos órgãos públicos como a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM) a reconhecer a gravidade da situação. Para Pinheiro, é no início dos anos de 1980 que se localizam as ações de articulação entre Estado e sociedade que promovem uma “luta simbólica entre princípios fundantes de experiências” (idem, p. 58), no trato público da criança e do adolescente, que por sua vez principiam a promoção de uma nova forma de representação social destes como sujeitos de direitos.

Ao mesmo tempo, é possível observar uma série de eventos internacionais que vão influir positivamente para que o tema da juventude adentre a agenda pública brasileira e passe a ser alvo de políticas públicas em toda a América Latina. Isso começa pelo Ano Internacional da Juventude: participação, desenvolvimento e paz (1985), que consegue junto aos governos dos países membros da ONU o compromisso com as “diretrizes para planificação de novas medidas e a adoção de medidas complementares adequadas na esfera da juventude” (ONU, 1985). O tema da juventude se vê reforçado em 1986, quando a Conferência Internacional do Trabalho inclui em sua pauta a juventude, e sugere que a melhoria nas condições de vida dos jovens se relaciona com melhorias no desenvolvimento social e econômico. Na ocasião, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) realiza recomendações para adoção de normas internacionais do trabalho relativas à juventude, entre outras questões. Em 1992 foi criada a organização Ibero-Americana de Juventude (OIJ), e em 1993 o Programa Regional de Ações para o Desenvolvimento da Juventude na América Latina (PRADJAL). É importante destacar que o Brasil, como membro da ONU, e como observador da OIJ desde 1996, assumiu compromisso com essas instituições de criar órgãos e fomentar políticas específicas para a juventude. Em 1995, em comemoração aos 10 anos do Ano Internacional de Juventude, foi aprovado pela Assembléia Geral das Nações Unidas o Programa de Ação Mundial para os jovens até o ano 2000 e anos posteriores.

Somam-se a esses eventos os Fóruns Mundiais de Juventude, que funcionam como canal de comunicação entre as organizações da juventude e os órgãos e organismos especializados das Nações Unidas, que ocorrem em 1991 e 1996 na Áustria, em 1998 em Portugal, e em 2001 no Senegal. Os Fóruns tinham dentre seus objetivos constituírem referências para elaboração e aplicação de políticas públicas para juventude. As recomendações para políticas públicas do encontro em Braga, Portugal, são emblemáticas para ilustrar a ênfase na participação política no processo de elaboração e implementação de políticas públicas e na valorização da sociedade civil nessas políticas. O primeiro ponto da recomendação para política de juventude diz:

a formulação em todos os estados das políticas de juventude, até o ano de 2005, que são diferentes sectores, abrangente e formulada com visão de longo prazo, juntamente com planos de ação tendo em conta as diretrizes estabelecidas no *Programa de Ação Mundial para a Juventude até ao ano 2000 e além*. As políticas de juventude devem ser concebidas em um estatuto legal e apoiadas por estruturas legislativas e recursos suficientes. Nós encorajamos todos os governos a estabelecer e / ou fortalecer as instituições

da juventude ponto focal dentro da estrutura governamental. As políticas de juventude devem ser formuladas através de um processo exaustivo de consulta entre o governo e as plataformas nacionais de ONGs de juventude, bem como outras partes interessadas, como parceiros iguais no processo. (Fonte: Plano de ação para Juventude – 1998 – Braga - Portugal <http://www.un.org/events/youth98/yforum98/bragayap.htm>).

Dessa forma, a América Latina <sup>5</sup> torna-se um *locus* privilegiado para observar processos de implementação de políticas públicas fomentadas por Organismos Internacionais, porque, sob a alegação de auxiliar os países em desenvolvimento, esses Organismos Internacionais têm influenciado a composição de políticas públicas em diversas áreas, como saúde, educação, capacitação e geração de emprego e renda. Os programas de combate à pobreza constituem um bom exemplo desse tipo de prática. Destaca-se, ainda, que esses programas atingiram em particular os/as jovens, através de políticas de "compensação social", que tinham como objetivo promover a estabilidade política (DRAIBE, 2003). Essas medidas tornaram-se necessárias, visto que os programas de ajustes econômicos implementados na América Latina, a partir dos processos de democratização, geraram diversos problemas referentes ao deterioramento da qualidade de vida e das condições materiais da maioria da população.

Apesar do debate internacional e da participação do Brasil em fóruns e eventos que discutiam políticas públicas de juventude na década de 1990, ao contrário do que ocorreu no restante da América Latina, na prática a repercussão dessas discussões não se traduziu em políticas públicas de juventude no país. O grande catalisador das atenções no Brasil era o debate em torno do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), e a construção da representação social deles como sujeitos de direitos e cidadãos. Não se caracteriza, então, uma distinção clara entre adolescência e juventude e muitas vezes se acumula nas políticas públicas e serviços da sociedade civil o contingente da infância e da adolescência, que compreende no máximo jovens de até 18 anos (ABRAMO, 2007). Uma das consequências desse descompasso em relação ao debate sobre juventude é que o Brasil foi um dos últimos do continente sul-americano a criar uma Política Nacional de Juventude.

Deve-se considerar, que as mudanças ocorridas no Estado brasileiro no final do Século XX tiveram como marco a democratização, nos anos 1980, e a liberalização econômica aprofundada, nos anos 1990. Em meio a uma crise da ação do Estado, em consequência da implantação das políticas neoliberais, os gastos sociais foram

---

<sup>5</sup> Para uma apreciação sobre a influência do Banco Mundial nas políticas de educação e na promoção da cidadania. Vide: CUNHA, P. R. C. da (2005).



redirecionados para priorizar os programas focalizados, programas sociais compensatórios destinados a pobres e grupos vulneráveis, entre eles os/as jovens. Tem-se o reconhecimento do desemprego e a acentuação dos processos de exclusão que provocam o aparecimento de um novo tipo de ação – os programas de inclusão – que elegem os/as jovens pobres e urbanos como um de seus focos.

Nessa perspectiva, Abad (2003) afirma ser possível falar em política de juventude, se considerada a classificação de Raczynski (1995). Para este autor, a política de juventude está dentro das políticas setoriais ou das categorias de população e/ou em políticas focalizadas, já que as categorias destinatárias se definem a partir de um nível de necessidade, pobreza ou risco. Isso as diferenciou das outras políticas sociais do Estado, as quais, embora possam afetar a situação dos jovens, poder-se-ia pensar que são de porte universal, como as políticas de seguridade social ou de pensões.

Contudo, alinhando-se ao entendimento de Balardini (1999), compreende-se que esses programas, por não se destinarem especificamente aos jovens, não podem ser confundidos com uma política pública de juventude, compreendida como:

toda ação orientada tanto à conquista e realização de valores e objetivos sociais referentes ao período vital juvenil, como também aquelas ações orientadas no sentido de influir nos processos de socialização envolvidos. Trata-se tanto de políticas reparatórias ou compensatórias, de promoção e orientadas ao desenvolvimento e/ou à construção da cidadania. (BALARDINI, 1999: 25-26)

O marco das ações para juventude no Brasil pode ser identificado em 1997, quando ações públicas do governo federal são endereçadas ao segmento específico da juventude. Contudo, destaca-se nessas ações a condição de “risco social” que era atribuída à juventude brasileira (SPOSITO, 2003), relacionando essa população à imagem de violência e delinquência. Tal condição exigia do Estado reconhecimento e respostas para os chamados problemas juvenis.

Dessa maneira, os problemas políticos no Brasil têm assumido todo tipo de sorte, e exigido soluções a partir da ação de atores sociais diversos, os quais, através de suas atuações, conseguem inseri-los em uma agenda pública. Por esse motivo, não é possível negar a investigação da ação do Estado, na forma das políticas públicas, enquanto prática política que propicia a observação da interação de interesses, valores, normas e o instrumento de promoção da cidadania; deve-se compreendê-la como análise de relações de poder. Assim, como afirma Abad:

(...) qualquer situação que precise ser objeto de intervenção, mediante decisões vinculadoras para toda a sociedade, necessitará, por força, ser expressa como um *problema político* e, portanto, instalar-se na esfera pública como um *conflito* ou *demanda* que afeta, de certa forma, a *convivência social*, envolvendo *atores sociais* relevantes com capacidade de exercer pressão sobre a agenda governamental, dentro da institucionalidade vigente ou fora dela. (ABAD. 2003; p. 16)

Nesse sentido, a juventude se constitui em problema social, que se instala na esfera pública, gerando conflitos e demandas que afetam a convivência social do todo. No entanto, apenas nos anos 2000, os/as jovens tornam-se atores sociais relevantes, com capacidade de exercer pressão sobre a agenda governamental brasileira. Somente em 2005 o Brasil cria instituições para formular uma política pública de juventude, admitindo os limites institucionais para dar respostas aos conflitos e demandas que ameaçam o crescimento e a garantia dos direitos econômicos, sociais e culturais para essa população.

Portanto, o processo de decisão política implica uma seleção dos interlocutores. Não basta ser jovem para ser ouvido e atendido em suas demandas. Tem de ser jovem organizado em determinados moldes, que permitam a inserção no campo político-institucional. Não basta querer falar, pois a questão envolve ter lugar no espaço público e representação da categoria. Esse é um ponto polêmico, pois remete à questão da legitimidade dessa representação, que figura como um dos critérios utilizados para selecionar e ao mesmo tempo reforçar o poder e o controle do Estado na direcionalidade da política pública. Outro fator de peso nessa seleção, que não deixa de ser fonte de legitimidade, também é a detenção de canais de comunicação, conhecimento, dados ou percepções que possam reduzir os custos de informação do Estado na formulação e implementação da política pública.

É possível identificar como interlocutores legítimos, nos mais diversos documentos oficiais<sup>6</sup>, além dos representantes do governo e dos jovens organizados, os Organismos Internacionais, os movimentos de gestores municipais, os Legislativos, os Judiciários, os pesquisadores, os educadores, os médicos, entre outros. Deve-se acrescentar a esses os representantes religiosos, pela tradição junto aos movimentos de educação e sociais juvenis no Brasil. As áreas de atuação desses interlocutores

---

<sup>6</sup> Como a minuta da Política Nacional de Juventude brasileira e o guia da juventude, espécie de cartilha de apresentação dessa política, ou nos documentos de recomendações e avaliações de políticas de Organismos internacionais como a UNICEF e o Banco Mundial.

mostram-se as mais diversas. Essa variedade reflete e busca abarcar uma das especificidades dessa população jovem, que é a heterogeneidade.

Não é possível, dessa forma, desprezar os condicionantes sociais e econômicos no processo de produção das políticas públicas no Brasil. Ao contrário dos países desenvolvidos, o investimento dos poucos recursos existentes no orçamento do Estado atua no sentido da valorização da eficácia das políticas públicas, e do grau em que os objetivos propostos são alcançados. As políticas, bem ou mal sucedidas, têm um impacto potencialmente maior na qualidade de vida da população; na maioria das vezes, em condições muito precárias. As próprias recomendações dos Organismos Internacionais para a adoção de políticas públicas nem sempre têm um caráter voluntário, podendo implicar sérias sanções, caso não sejam acatadas, como aconteceu com a política de educação “recomendada” para o Brasil pelo FMI e BIRD na década de 1990.

Por esse motivo, segundo Bango (2003), as políticas de juventude devem se inserir em um projeto de desenvolvimento estratégico, pensado no marco das políticas sociais em articulação com as políticas econômicas. Nessa perspectiva, cabe ao Estado assumir "o papel de mando ou de direcionalidade das políticas sociais" (BANGO, 2003; p.49). No plano institucional, ele sugere que os organismos da juventude deveriam se centrar em um papel de mando e coordenação. Afirma, ainda, haver um consenso no continente latino americano sobre esse ponto. Finalmente, esse tipo de política requer a geração de conhecimentos específicos, que formem recursos humanos permanentes para a implementação de políticas dirigidas a uma população tão heterogênea, apontando na direção de uma política sistemática de geração de conhecimento.

Contudo, o mesmo autor chama atenção para a necessidade de repensar a relação entre o componente técnico e o componente político nas políticas de juventude. Isso acontece porque as práticas políticas tradicionais, na América Latina, deixavam as políticas sociais para a responsabilidade de políticos sem nenhum conhecimento técnico do assunto. Eles, por sua vez, utilizavam as políticas sociais para dilapidação do patrimônio público, ou para a prática do clientelismo. Com o processo de democratização da região, tem se fortalecido o elemento técnico enquanto fator "despolitizante", que ganha muita força frente à experiência passada. O risco é cair na prática oposta. Assim, o autor alerta: "Superar os riscos do clientelismo político requer a consolidação de equipes técnicas capacitadas. Superar o risco do manejo tecnocrático

das políticas requer a existência de uma direcionalidade explícita da política" (idem, p 52).

Nesse sentido, a UNESCO tem sido uma instituição importante no que diz respeito ao fomento de políticas para juventude no Brasil. A sucursal brasileira tem atuado durante toda a década de 1990 junto às políticas de educação, através de convênios com diversos órgãos estatais, como o Ministério da Educação (MEC) e as Secretarias de Educação estaduais e municipais. Além disso, tem desempenhado atividades também junto a fundações como a Bradesco e a Odebrecht, e outras Organizações Não Governamentais, como o Instituto Ayrton Senna, na promoção de ações para juventude. Destaca-se ainda a criação, em 1997, de um Setor de Pesquisa e Avaliações que realiza ou patrocina investigações científicas sobre juventude para subsidiar a formulação de políticas destinadas a essa população. Os relatórios produzidos têm apontado claramente para a concepção de juventude protagonista. Um exemplo disso é o relatório da UNESCO produzido por Castro e Abramovay (2002). A atuação e influência do Organismo Internacional destaca-se, ainda, quando em 2010 a experiência da UNESCO no Brasil, e de alguns parceiros, na promoção de políticas públicas voltadas para os/as jovens é apresentada durante a I Conferência Mundial de Juventude, no México. A Conferência faz parte das comemorações da ONU, ao declarar, novamente, 2010 o Ano Internacional da Juventude.

Dessa forma, instituições e Organizações Não Governamentais, aliadas ou não, a Organismos Internacionais, somam-se a grupos da juventude que começam a se organizar em diversas áreas sociais, como a cultural, a política e a religiosa, para fazer com que as reflexões sobre a questão juvenil evoluam e se concentrem em torno das ações para a juventude. São geradas, então, alternativas na forma de concepções e percepções sobre o/a jovem. Eles (as) passam a ser valorizados, principalmente pelos Organismos Internacionais, como o Banco Mundial, enquanto capital humano que necessita de investimento para se desenvolver. Tornam-se alvos, sobretudo, de programas de capacitação e emprego.

Assim, a questão do emprego para as novas gerações não pode ser mais desassociada das políticas sociais. Medidas como programas de transferência de renda são tidos como necessários para aumentar a "empregabilidade" dos jovens, compreendida como "aquisição de qualificações, competências e habilidades requeridas pelo mercado de trabalho" (PERREIRA, A, 2001; p. 13). Em relação às políticas voltadas especificamente para jovens provenientes de famílias pobres, os mais atingidos

pelo quadro de desemprego, surge no Cone Sul uma série de programas, iniciados em 1991, no Chile (Chile Jovem), e adotados posteriormente pela Argentina (Capacitar Argentina) e Uruguai (Pró Jovem). No Brasil, esses programas inicialmente são implementados apenas em níveis municipais, e em 2003 passam a fazer parte da política pública nacional, anunciada pelo Presidente Lula, com o nome de Primeiro Emprego.

No Brasil, 26,54% da população é composta por jovens de 15 a 29 anos, que possuem características e necessidades específicas; dentre eles cerca de 30% podem ser considerados pobres.<sup>7</sup> Comparada com os adultos, a juventude tem sido atingida de maneira mais dura pelo desemprego, havendo, em 2007, 4, 8 milhões de jovens, o que representa 60,74% do total de desempregados no país (PNAD). Para Viviane Senna, em sua exposição no Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES): “embora haja uma presença maciça de jovens na população brasileira, estes não foram preparados para o exercício da cidadania, não possuem uma escolaridade básica minimamente decente” (CDES - Balanço de Atividades, 2005, p. 10).

Nesse cenário, o papel da participação juvenil tem figurado como conceito chave para inspirar instituições que se organizam na forma de Secretarias da Juventude ou Conselhos na região latina-americana. São novas instituições, que ganham relevância ao procurar conectar instâncias de governos e políticas implementadas em níveis locais ou regionais, que têm apresentado soluções criativas às políticas públicas. No Brasil, mobilizações sociais vinculadas à defesa dos direitos da juventude procuram promover o diálogo junto ao governo para propiciar a integração social desta. Seguindo essa lógica, uma iniciativa importante foi a Conferência Nacional de Juventude, realizada pela Comissão Especial de Juventude da Câmara dos Deputados, que organizou debates regionais no país, procurando identificar problemas e soluções políticas para a juventude brasileira. Nesse sentido, Sposito e Carrano (2003) chamam atenção para que não seja feita confusão entre políticas públicas e políticas governamentais. As políticas públicas são desenhadas também por Órgãos legislativos e judiciários; mas, segundo os autores, o elemento diferencial é a presença do aparelho público-estatal na definição, acompanhamento e avaliação de políticas, “assegurando seu caráter público, mesmo que ocorram parcerias em sua realização” (Idem, 2003).

A resposta do governo brasileiro aos movimentos sociais denuncia a constituição de outra visão sobre a questão juvenil. A juventude passa a figurar como um vetor de

---

<sup>7</sup> Dados do PNAD 2007.

desenvolvimento. Ocorre, então, uma valorização desses cidadãos enquanto sujeitos, capazes de participarem como empreendedores, voluntários, representantes, e/ou diversas outras formas e, assim, promoverem ações para sua integração social diante o quadro de globalização. A tônica nesse caso é a participação social do/a jovem para combater o número de excluídos sociais. A participação cidadã nos processos de discussão, elaboração, gestão e/ou controle das políticas públicas é uma ação que, ao ganhar destaque, tem procurado proporcionar o empoderamento<sup>8</sup> dos/as jovens e promovido, com maior ou menor sucesso, a idéia de protagonismo juvenil. Assim, a forma como os/as jovens se inserem na vida pública e vivenciam sua cidadania associa-se à compreensão do tipo de questão que ameaça ou produz democracia, assim como a constituição das políticas públicas que lhes são destinadas, ou concebidas. Enquanto participantes do processo de construção da política pública, seja ativa ou passivamente, os/as jovens ajudam a definir o real objetivo da política de juventude como um instrumento de governabilidade, ou como define Touraine: "o principal objetivo de uma política de juventude é o de incrementar nos jovens a capacidade de comportar-se como atores sociais, ou seja, de modificar seu entorno social para realizar projetos pessoais" (1988, p. 78-79).

### **3.3 - Política nacional de juventude**

Mediante as pressões internas e externas que apontavam os limites e a ineficiência e/ou insuficiência das respostas do Estado aos problemas juvenis, o governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) foi forçado a admitir que as políticas públicas ou programas existentes se mostravam sem coordenação e/ou avaliação. Esse fato dificultava a elaboração de uma estratégia política para a juventude que ultrapasse o âmbito dos mandatos eleitorais. Exatamente porque, apesar de as políticas como a de educação, saúde e geração de emprego e renda estarem entre as políticas públicas que beneficiam os/as jovens, elas não podem ser confundidas com uma política pública de juventude.

---

<sup>8</sup> Como esclarece Baquero, R. (2006), o conceito de empoderamento, que se vincula historicamente ao de cidadania participativa, pode ser utilizado em diversos níveis (individual, organizacional e comunitário). Pode significar dar poder a outro; ou significar um processo de aquisição de influência e controle da própria vida. Nesse sentido, é um verbete que pode ser e é apropriado por forças políticas antagônicas na justificativa da adoção de modelos diversos para políticas públicas.

Tendo essa situação como pano de fundo, foi criado o Grupo Interministerial ligado à Secretária-Geral da Presidência da República (SGPR), que efetuou o diagnóstico sobre as políticas do governo federal destinadas total ou parcialmente aos jovens. Foram identificados em 2005, pelo Grupo Interministerial de Juventude, 45 Programas federais que atendiam os/as jovens, sendo 131 ações vinculadas aos programas do governo federal e 19 ações específicas ao atendimento da juventude, havendo 18 Ministérios e Secretárias que desenvolviam ações para esse público. Conjuntamente a esse processo, o Grupo Interministerial de Juventude encomendou uma pesquisa com o intuito de traçar o perfil da juventude brasileira. Essa pesquisa compôs o Projeto Juventude, que, além do perfil, envolveu debates regionais e temáticos realizados pelo Instituto Cidadania<sup>9</sup>. A pesquisa foi realizada em 198 cidades do Brasil, demonstrou a existência de transformações nas preocupações e hábitos dos/as jovens.

De uma maneira geral, observou-se que o/a jovem tem mais acesso a informações e maior necessidade de consumir tecnologias, como o aparelho celular e o computador. A preocupação com a segurança também é um novo tema que aparece para as novas gerações nessa ocasião. Contudo, velhas questões continuam a habitar o universo de preocupação dos/as jovens, como o trabalho, a escolha da profissão e a própria transformação social na qual estão inseridos. A preocupação com a educação, enquanto principal assunto de interesse da juventude, demonstra a consciência das transformações sociais ocorridas nos últimos anos no país e destaca a questão da qualidade educacional como fator de diferenciação e inserção social do/a jovem.

Enquanto ação efetiva para a criação de uma Política Nacional de Juventude, soma-se à criação do Grupo Interministerial e ao Projeto Juventude o encaminhamento de projeto de lei sobre o Plano Nacional de Juventude (PL Nº. 4.530/2004), estabelecendo as metas e objetivos para melhoria das condições de vida da juventude no Brasil. Um importante desdobramento desse Projeto de Lei é a Proposta de Emenda Constitucional (PEC 394/2005), que procura incluir o termo jovem no Capítulo VII, e dá nova redação ao Artigo 227 da Constituição, que versa sobre a prioridade de direitos para crianças e adolescentes. Dessa forma, se reconhece a especificidade da juventude e a ampliação do marco etário de 15 a 18 anos, para até 29 anos.

---

<sup>9</sup> Para uma apreciação mais detalhada do processo de realização e resultados da pesquisa vide: NOVAES, R.; VANNUCHI, P. (2004) e ABRAMO, H. W; BRANCO, P. P. M. (2005).

As novas percepções e posturas sobre a juventude propiciaram a criação, em 1 de fevereiro de 2005, da Política Nacional de Juventude (Decreto nº 5.364) demonstrando a necessidade da inclusão desses cidadãos para o planejamento de estratégias de desenvolvimento nacional. As competências da Secretaria Nacional da Juventude sofrem alterações determinadas pelo Decreto 5.849, de 18 de julho de 2006. A Política Nacional de Juventude vai incidir sobre jovens de 15 a 29 anos, com o objetivo de garantir direitos que gerem oportunidades. Nessa nova concepção política, pretende-se que os atores juvenis tragam modelos e relatos de experiências que sirvam de inspiração para a criação de instituições responsáveis pela implementação, fiscalização e avaliação das políticas públicas. Tal postura deve ser assegurada e exercida pelas seguintes estruturas governamentais:

- A Secretaria Nacional de Juventude (SNJ), que é responsável por articular os programas e projetos em âmbito federal; fomentar a elaboração de políticas públicas para o segmento juvenil municipal, estadual e federal; interagir com o poder Judiciário e Legislativo na construção de políticas amplas; e promover espaços para que a juventude participe da construção dessas políticas; além de coordenar o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem); e
- O Conselho Nacional de Juventude (CONJUVE), que tem o objetivo de assessorar a Secretaria Nacional de Juventude (SNJ) na formulação de diretrizes da ação governamental; promover estudos e pesquisas acerca da realidade socioeconômica juvenil; e assegurar que a Política Nacional de Juventude seja conduzida por meio do reconhecimento dos direitos e das capacidades dos jovens e da ampliação da participação cidadã.

A coordenação do Comitê de Articulação e Acompanhamento da Política Nacional de Juventude é de responsabilidade da Secretária-Geral da Presidência da República, que tem de prover o suporte técnico e administrativo para que os trabalhos possam ser realizados. Dentre as atribuições do Comitê, vai se destacar um dos importantes componentes de uma política pública, que é a função de acompanhar e avaliar as atividades da Política Nacional de Juventude, como também propor ajustes e reformas nos programas desenvolvidos. Por sua vez, a estrutura organizacional da Secretaria Nacional de Juventude chama atenção para dois aspectos: o grau de formalização e hierarquização das instituições responsáveis pela política pública, com a consequente burocratização e lentidão dos processos; e o poder do corpo técnico responsável pelas implementações das decisões tomadas pelo Comitê.



Em consonância com os diagnósticos internacionais e com o resultante da pesquisa sobre o Perfil da Juventude Brasileira, percebeu-se a necessidade de criar um programa de caráter emergencial que ofertasse resposta aos principais problemas sociais que atingem a Juventude: o desemprego, a falta de qualificação e o baixo nível de escolaridade. Integra, assim, a Política Nacional de Juventude o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem). Voltado para jovens de 18 a 24 anos que possuem o ensino fundamental incompleto e não possuem vínculo empregatício, o Programa inclui medidas de aceleração do crescimento, combinadas à qualificação profissional e execução de ações comunitárias e auxílio financeiro da ordem de R\$ 100,00 para os/as jovens que tenham 75% de frequência nas aulas e cumpram as atividades programadas.

Foram identificados os desafios para a Política Nacional de Juventude<sup>10</sup>, que estruturavam o resultado esperado para Política de (a) consolidar a Política Nacional de Juventude, com a perspectiva de uma política de Estado, (b) planejar a Política Nacional de Juventude, (c) garantir a comunicação das ações de governo para a juventude, (d) fortalecer a Política Nacional de Juventude no pacto federativo, (e) fomentar a criação de Secretarias ou Coordenarias e Conselhos de Juventude nos Estados e municípios, (f) garantir o funcionamento do Conselho Nacional de Juventude, (g) produzir estudos e pesquisas sobre os indicadores sociais da juventude, (h) implantar o ProJovem em todas as capitais do país, (i) sistematizar a experiência do ProJovem enquanto um modelo de gestão de política pública transversal para a juventude, tudo a partir dos nove desafios:

- 1 - Ampliar o Acesso e a Permanência na Escola de Qualidade;
- 2 - Erradicar o Analfabetismo entre os Jovens;
- 3 - Preparar para o Mundo do Trabalho;
- 4 - Gerar Trabalho e Renda;
- 5 - Promover Vida Saudável;
- 6 - Democratizar o Acesso ao Esporte, ao Lazer à Cultura e à Tecnologia da Informação;
- 7 - Promover os Direitos Humanos e as Políticas Afirmativas;
- 8 - Estimular a Cidadania e a Participação Social;
- 9 - Melhorar a Qualidade de Vida dos Jovens no Meio Rural e nas Comunidades Tradicionais.

---

<sup>10</sup> Fonte: Secretaria Nacional de Juventude /[www.planalto.gov.br/secgeral](http://www.planalto.gov.br/secgeral)

O eixo de atuação da Secretaria Nacional da Juventude pode ser dividido em 2 partes: uma que pode ser classificada como mais administrativa/institucional, que envolve a Articulação Governamental, Projetos e Pesquisas, Articulação Federativa, Relações Internacionais, Projetos Especiais, Formação e Informação; e outra que diz respeito ao monitoramento de políticas públicas e à relação com a sociedade, compreendendo: a Criação de um sistema integrado de monitoramento e avaliação, a Sistematização e fomento à pesquisas, o Fortalecimento dos ambientes de diálogo inter-governamental, a Capacitação de recursos humanos (municípios, estados e União), o Sítio de informação e formação juvenil, o Fortalecimento de intercâmbio internacional, as Atividades e campanhas de mobilização e valorização juvenil, e as Publicações periódicas sobre a temática. Procurando seguir essas diretrizes, o balanço dos primeiros seis meses de funcionamento da Secretaria Nacional da Juventude divulga como ações realizadas: a Organização do Encontro de líderes juvenis da América Latina e Caribe (Belo Horizonte/MG) e do II Vozes Jovens (Brasília/DF), a participação na organização do Projeto Juventude do IBASE e a instalação da infraestrutura de funcionamento da Secretaria Nacional de Juventude.

Após dois anos de funcionamento, o governo federal procurou realizar um diagnóstico de avaliação do principal Programa da Secretaria Nacional da Juventude, o ProJovem. Os resultados encontrados indicavam que cerca de 57% dos/as jovens inicialmente matriculados no Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem) não concluem o curso. A maior parte deles (37%) desiste antes do início das atividades e outra evade após frequentar o Programa por um período (20%). O atraso no pagamento das bolsas, a falta ou insuficiência das aulas de informática foram apontados pelos/as jovens pesquisados/as como motivos que contribuíram para o abandono. O relatório indica, ainda, que 85% daqueles que se afastaram manifestaram desejo de retornar ao Programa. As avaliações também sugerem que a contribuição mais significativa do ProJovem para a vida de seus participantes é o estímulo para continuar os estudos, resposta apontada por 75,9% dos iniciantes, e 67,9% dos concluintes. Os dados da avaliação mostram que, ao entrar no Programa, os jovens apresentam proficiência um pouco superior à média nacional para a 4ª série do ensino fundamental, e os alunos que continuam melhoram seus resultados de aprendizagem e atingem um patamar semelhante ao obtido pelos concluintes da 8ª série do ensino fundamental das escolas regulares (Dados do Relatório Parcial de Avaliação do ProJovem, divulgado em abril deste ano pelo governo federal e referem-se ao ano de 2007).

As avaliações levaram a uma nova modelagem do ProJovem que foi subdividido em quatro modalidades: Adolescente, Urbano, Campo e Trabalhador. O ProJovem Adolescente é uma reformulação do Programa Agente Jovem, e destina-se aos jovens de 15 a 17anos em situação de risco social, independentemente da renda familiar, ou que sejam pertencentes a famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família com duração de 24 meses. O ProJovem Urbano, uma reformulação do atual ProJovem, é destinado a jovens de 18 a 29 anos e que saibam ler e escrever e terá duração de 18 meses. Tinha por meta ser implantado inicialmente em todas as cidades com população igual ou superior a 200 mil habitantes. Mantém a contrapartida de 75% de frequência às aulas e a entrega de 75% dos trabalhos escolares para receber o auxílio mensal de R\$ 100,00 e estende-se, agora, às unidades prisionais ou de internação de adolescentes em conflito com a lei. O ProJovem Campo é uma reformulação do programa Saberes da Terra, que passa a contemplar todas as unidades da federação, e tem como objetivo fortalecer e ampliar o acesso e a permanência dos jovens agricultores familiares no sistema educacional, elevação da escolaridade – com a conclusão do Ensino Fundamental –, qualificação e formação profissional, tendo duração de 24 meses. O ProJovem Trabalhador unificou os programas Consórcio Social da Juventude, Juventude Cidadã e Escola de Fábrica, e destina-se aos jovens desempregados com idade entre 18 e 29 anos que pertençam a famílias com renda per capita de até meio salário mínimo. Os cursos de qualificação serão de 600 horas/aula.

Dessa forma, as principais transformações do ProJovem passam pela integração de Programas existentes anteriormente unificando o valor de auxílio mensal para R\$ 100,00; subdivisão em categorias de juventudes, e ampliação da faixa etária dos beneficiários. Em uma avaliação da Política Nacional de Juventude, Silva e Andrade (2009) criaram um quadro comparativo entre o formato anterior e o ProJovem a partir de 2007, que sistematiza a unificação dos Programas destinados aos jovens e ilustra as reformas ocorridas, como é possível observar no Quadro 3.

**Quadro 3**  
(Novo) ProJovem – principais mudanças introduzidas em 2007

Programa anterior – 2004	Programa após a unificação	Vínculo institucional	Principais mudanças
ProJovem	ProJovem Urbano	SGPR/SNJ	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ampliou a faixa etária de 18 a 24 anos para 18 a 29 anos</li> <li>• Ampliou a duração do programa de 12</li> </ul>

			<p>para 18 meses. Foi estendido para as unidades prisionais ou socioeducativas de privação de liberdade</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Excluiu a condição de não presença no mercado de trabalho</li> <li>• Mudou a forma de repasse para os municípios, os estados e o Distrito Federal, PIS não é mais exigido o repasse por meio de convênio ou instrumento congêneres. Agora o repasse é realizado por transferência automática</li> </ul>
Consórcio Social da Juventude, Juventude Cidadã e Empreendedorismo Juvenil	ProJovem Trabalhador	TEM	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incorporou o programa Escola de Fábrica, do MEC</li> <li>• Alterou a faixa etária de 16 a 24 anos para 18 a 29 anos</li> </ul>
Agente Jovem	ProJovem Adolescente	MDS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Extinguiu o auxílio financeiro de R\$ 65,00 – um benefício de R\$ 30,00 é pago diretamente às famílias</li> <li>• Priorizou os jovens de 15 a 17 anos integrantes das famílias do Programa Bolsa Família</li> <li>• Ampliou a permanência no programa para até 24 meses</li> <li>• Previu a expansão territorial na lógica dos Centros de Referências de Assistência Social (Cras) Sistema Único de Assistência Social (Suas) para 4 mil municípios até 2010</li> </ul>
Saberes da Terra	ProJovem Campo – Saberes da Terra	MEC E MDA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Delimitou a faixa etária para jovens agricultores familiares de 18 a 19 anos – antes o programa atendia a partir dos 15 anos e não tinha limite de idade ainda que priorizasse os jovens entre 15 e 29 anos.</li> <li>• Incluiu Bolsa Auxílio mensal de R\$ 100,00 por jovem atendido – antes não concedia auxílio financeiro</li> </ul>

**Fonte:** Silva e Andrade. 2009, p. 55-56

As principais críticas das avaliadoras do IPEA, Silva e Andrade (2009), sobre a Política Nacional de Juventude dirigem-se, sobretudo, ao Programa ProJovem Integrado. Para as autoras, o Programa não conseguiu superar a falta de integração e a sobreposição entre as modalidades existentes, resultando em “ações conflitivas e concorrentes, além de desperdício de capitais humanos, físico e financeiro, podendo mesmo haver sobreposição de benefícios para um mesmo indivíduo” (p. 57). A clara dificuldade da Secretaria Nacional de Juventude em exercer seu papel de coordenação das políticas públicas destinadas aos jovens é atribuída, principalmente, às resistências internas dos órgãos executores para que fossem realizadas fusões e readequações das ações existentes (p. 53). Tal situação se reflete na redução das metas do ProJovem para

2010, que foram anunciadas inicialmente com o atendimento de 4,2 milhões de jovens, praticamente o total de jovens em situação de risco no país, e reduzidas para 3,5 milhões, anunciada pelo Presidente da República em 2007.

Apesar da abrangência e do impacto de Programas como o ProJovem, enquanto componente da Política Nacional de Juventude, talvez o aspecto que mais se coadune com os objetivos desta tese diga respeito ao Conselho Nacional de Juventude. Considerado uma iniciativa pioneira na América Latina, ele é composto por 60 membros, dos quais 40 são da sociedade civil. Conforme consta do sítio eletrônico da Secretaria-Geral da Presidência da República, ao apresentar a Política Nacional de Juventude: “o Conjuve veio reforçar ainda mais a democracia participativa que é, reconhecidamente, uma das marcas do atual governo”<sup>11</sup>.

O Conselho Nacional de Juventude termina seu segundo biênio (2006/2007 e 2008/2009) respeitando a regra de alternância na presidência do Conselho entre representante da sociedade civil e representante do governo. No último biênio, os membros do CONJUVE foram eleitos por uma assembléia da sociedade civil e teve um representante do governo na presidência. A representação do poder público contempla, além da Secretaria Nacional de Juventude, todos os Ministérios que possuem programas voltados para a juventude, a Frente Parlamentar de Políticas para a Juventude da Câmara dos Deputados, o Fórum Nacional de Gestores Estaduais de Juventude, e representantes das associações de Prefeitos. A representação da sociedade civil passa por diversas organizações dos mais variados tipos, que vão do movimento estudantil, passam por organizações de jovens rurais, urbanos, negros, indígenas e quilombolas, pelas redes juvenis de mulheres, ambientalistas e empreendedores; e por movimentos como o hip-hop e os religiosos.

Uma das principais iniciativas do CONJUVE é a promoção da Conferência Nacional de Juventude, prevista para ser realizada de dois em dois anos. A primeira Conferência, com o tema Levante a sua Bandeira, foi realizada em 2008 em Brasília, e mobilizou, segundo o próprio Conselho, cerca de 400 mil jovens e adultos. Teve como produto do encontro um documento com 70 resoluções e 22 prioridades, que deverão nortear as ações para a juventude em nível federal, estadual e municipal. Dessa forma, a Conferência iniciou seus preparativos em 2007, através de etapas preparatórias livres, municipais e estaduais, que envolveram em torno de 24 mil pessoas em todo o Brasil. A

---

<sup>11</sup> Disponível em: <http://www.secretariageral.gov.br/Juventude/pol>. Consultado às 12:21 do dia 26.01.2010.

Conferência visava promover o direito à participação, fortalecer a articulação da juventude e indicar ao poder público as prioridades de ações e programas relacionados ao tema, além de contribuir para mudar o patamar de compreensão da sociedade sobre este segmento. De forma mais objetiva, buscava estabelecer parâmetros e diretrizes da Política Nacional de Juventude, os desafios, e as prioridades para as Políticas Públicas de Juventude. Orientou-se em torno de três grandes eixos: Democracia, Participação e Desenvolvimento Nacional.

O CNJ propôs, ainda, após a realização da I Conferência Nacional de Juventude, um Pacto da Juventude que tem por objetivo evidenciar o tema da juventude e as propostas e resoluções tiradas no encontro junto aos governos federais, estaduais e municipais. O Conselho levou, também, a proposta do Pacto aos candidatos a vereador e prefeito, para que esses/as assumissem um compromisso com as políticas de juventude. Em novembro de 2008, o Pacto da Juventude foi firmado com 26 estados da federação e com o Distrito Federal. O CONJUVE oferece, ainda, um curso de formação de gestores em políticas de juventude, e formou uma Rede de Conselhos de Juventude, composta em 2010 por 105 conselhos municipais e estaduais. Conforme a Tabela 1.

Destaca-se nesta tabela uma das dificuldades em pensar políticas universais de juventude em um país continental com diferenças enormes no desenvolvimento sócio-econômico, institucional e cultural. É possível observar que ocorre uma predominância na instauração de conselhos municipais em detrimento dos estaduais. Esse fenômeno pode ter relação com a transferência de responsabilidades, principalmente as sociais como educação e saúde e que são mais próximos dos interesses da juventude, dos âmbitos federais e estaduais para os municipais. Outro ponto que chama atenção é a diferença numérica deles, havendo uma quantidade maior de conselhos na região nordeste e sudeste. Alguns motivos podem ser aventados como explicação, o primeiro é que essas são as duas regiões mais populosas do país e, portanto, com a maior concentração de jovens; o segundo é que o Sudeste por ser a região mais rica possui mais recursos para a instalação destes órgãos. Contudo, o que de fato pode ser concluído a partir dessa distribuição é que ocorre uma grande diferença na capacidade de articulação política da sociedade e do Estado em cada região do país.

**Tabela 1**

Distribuição de Conselhos da Juventude por Região do Brasil

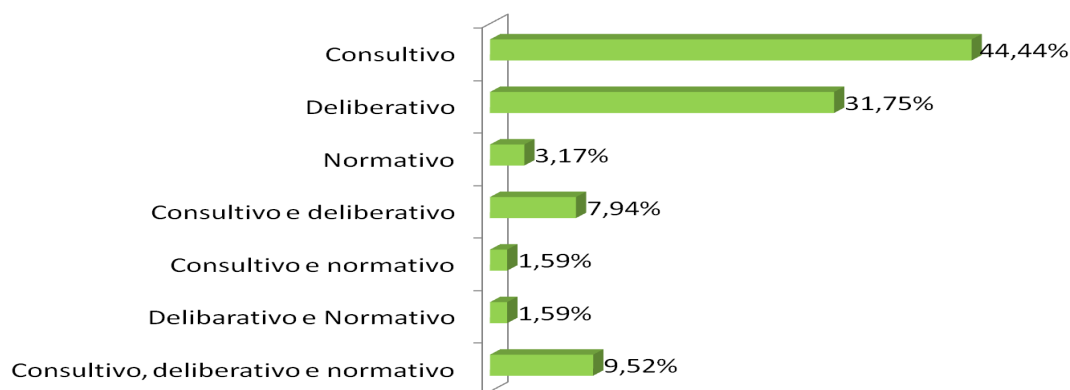
<b>Região</b>	<b>Estadual</b>	<b>Municipal</b>	<b>Total</b>
---------------	-----------------	------------------	--------------

Norte	3	1	<b>4</b>
Nordeste	5	45	<b>50</b>
Centro-Oeste	-	5	<b>5</b>
Sudeste	2	37	<b>39</b>
Sul	1	6	<b>7</b>

**Fonte:** Conselho Nacional da Juventude – 2010.

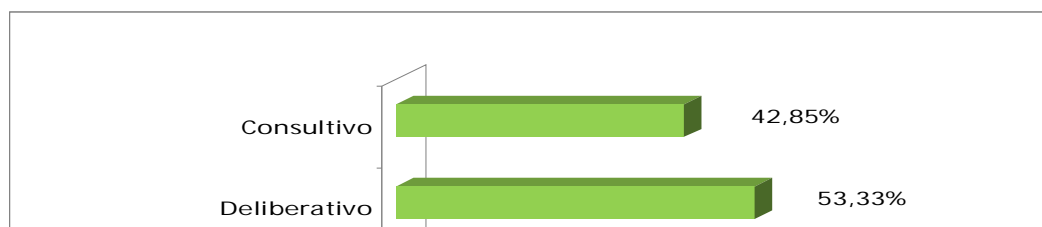
O CONJUVE promove ainda Encontros de Conselhos da Juventude, estando na sua segunda edição. Nessas ocasiões, tem realizado pesquisas que permitem mapear a situação dos conselhos de Juventude no Brasil. Alguns dados são ilustrativos das dificuldades de institucionalização dos Conselhos, sobretudo no nível estadual. Houve um acréscimo de atuação dos Conselhos Municipais de 2008 (85,07%) para 2010 (89,52%) dentre os respondentes, enquanto nos Conselhos Estaduais ocorreu um decréscimo de 2008 (14,93%) para 2010 (10,47%). A maior dificuldade identificada para a existência e funcionamento dos Conselhos foi a orçamentária. Quanto à composição dos Conselhos é possível perceber um aumento de Conselhos do tipo deliberativo, os quais em 2008, se somados aqueles que apresentam em seu caráter a Deliberação, chegam a 50,80% do total pesquisado (Gráfico 2), enquanto em 2010 esse percentual atinge 53,33% do total, como é possível observar no Gráfico 3.

**GRÁFICO 2**  
TIPOS DE CONSELHOS DA JUVENTUDE EM 2008



**Fonte:** Conselho Nacional da Juventude – 2010

**GRÁFICO 3**  
TIPOS DE CONSELHOS DA JUVENTUDE EM 2010



O regime da democracia participativa é um regime onde se pretende que existam efetivos

**Fonte:** Conselho Nacional da Juventude - 2010

Destaca-se, ainda, que 42,85% dos Conselhos têm seus membros selecionados através de eleições, enquanto 5,71% deles tem seus membros indicados pelo poder público, e a maioria, 51,42%, possui uma combinação dos dois; demonstrando uma identificação com o modelo do CONJUVE. Uma das dificuldades que é possível identificar na formação desses Conselhos diz respeito à iniciativa de criação deles. Os poderes públicos Executivo e Legislativo demonstram uma clara vantagem na iniciativa de criação desses Conselhos, somando 68,56% do total, enquanto a espontaneidade da sociedade civil só é observada em 16,19% da criação dos Conselhos; os 15,23% restantes foram criados através de parcerias entre o Executivo, o Legislativo e a sociedade civil. O que demonstra a dificuldade de organização da sociedade brasileira e a permanência do Estado como indutor e mobilizador desta.

Apesar disso, é possível observar, no suporte oferecido (*site*), e no próprio posicionamento oficial do Conselho Nacional de Juventude, uma identificação com o ideal da democracia deliberativa. Isso tem provocado efeito na composição e formação dos Conselhos estaduais e municipais fundados a partir de sua criação. Mas, a política a Política Nacional de Juventude reflete as diferentes concepções e visões juvenis que estão presentes na sociedade, pois ao mesmo tempo em que cria mecanismos inovadores como o CONJUVE, conclamando o protagonismo juvenil, resgata em seu principal programa, o ProJovem, um modelo de ações focalizadas e, em voga nos anos 1990, direcionando a ação aos mais pobres e menos escolarizados.

Além disso, ao focalizar apenas nos mais pobres o programa recupera o caráter assistencial das políticas tradicionalmente destinadas a juventude. Não há, portanto, uma política universal para juventude que perpassasse classes sociais, gênero ou raça, como programas destinados a formação cidadã, divulgação e debate dos direitos da juventude. Se, por um lado, o ProJovem busca dar alguma resposta para principal dificuldade ou necessidade apontada pelos jovens, que é o emprego, por outro lado, essa questão perpassa classes sociais e níveis de escolaridade, o desemprego juvenil é uma



realidade que está claramente vinculada a esta fase da vida e associada a falta de experiência e pouca adaptação aos padrões de comportamento dos empregos formais.

A Secretaria de Juventude, por sua vez, tem a função de coordenar as políticas destinadas aos jovens e a falta de um poder efetivo ou deliberativo sobre essas políticas permite que se tenha concepções diferentes e, muitas vezes, contraditórias nas orientações das políticas públicas, como os programas criados para juventude que os definem como vítimas incapazes de decisões sócio-políticas; bem ao contrário da concepção proposta pelo CONJUVE de construção de políticas públicas com a juventude.

Dessa forma, resta saber se essa nova concepção de política pública de juventude chega a ser percebida pelos jovens e qual a participação que eles têm nessa idéia de construção das políticas *com* e não *para* a juventude.

### **3.4 – Conclusão**

A democracia deliberativa e participativa tem estado presente nos discursos e concepções expressas pelos *policy makers*, ou formuladores de política, da Secretária Nacional de Juventude e do Conselho Nacional de Juventude, gerando um consenso sobre a importância da participação da juventude na elaboração e acompanhamento das políticas públicas no Brasil. A compreensão do processo político, *analysis of policy*, volta-se, sobretudo, para fatores culturais, enquanto elementos significativos ao entendimento do processo político, e ao comportamento político, compreendido como atitudes dos atores políticos. Nesse sentido, buscou-se identificar as mudanças nos papéis e valores atribuídos à juventude brasileira na construção das políticas de juventude.

A compreensão da relação entre Estado e sociedade na produção das políticas públicas de juventude vai ser importante para perceber quais práticas, valores e comportamentos têm sido propagados e valorizados para as novas gerações. Esse entendimento é fundamental para analisar de que forma a juventude percebe a ação do Estado, o papel do cidadão e compreende a democracia existente no país.

A formulação e implementação de políticas públicas (RUA, 1998:731) presume que a juventude no Brasil ultrapassou a fase de ser vista apenas como um problema político-social, no sentido a que se refere Miguel Abad (2003), para constituir-se em

ator político que garante, através do conflito e da interação com outros grupos político-sociais, lugar na agenda pública.

As representações sociais sobre juventude vêm sendo alteradas no Brasil (PINHEIRO, 2001), desde a instauração do Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), que garante para essa população o *status* de cidadãos portadores de direitos próprios. Todavia, enquanto processo de mudança social, as visões e imagens sobre juventude vêm se confrontando, sendo expressas no cotidiano e na construção de políticas públicas. Os condicionantes sociais e econômicos brasileiros que registram altos índices de pobreza, desemprego e violência, para a maioria da juventude interferem, também, nos tratamentos e práticas dessa população.

Tal situação chama atenção para o debate sobre os fóruns de participação e a governabilidade (CÔRTEZ, 2006). Se por um lado está posta a questão de quem ocupa esses espaços, qual a legitimidade dos que demandam a política, a quem eles representam quando os mais excluídos continuam sem participar, seja pela forma de constituição e desenho dos espaços de participação, seja pela auto-exclusão em decorrência dos mais variados motivos. Por outro lado, esses espaços participativos têm sido defendidos e recomendados, não apenas pelos teóricos partidários da democracia participativa ou deliberativa, mas por Organismos Internacionais, que têm influenciado as políticas públicas no Brasil, e em toda a América Latina, na tentativa de combater práticas e valores autoritários que convivem com os democráticos e, muitas vezes, comprometem os governos. Nessas concepções, a participação política se constitui instrumento de governabilidade, ao promover a democratização e aperfeiçoamento da gestão pública.

Nesse cenário, o papel de participação juvenil tem figurado como conceito chave para inspirar instituições, que se organizam na forma de Secretarias da Juventude ou Conselhos da Juventude no Brasil. Tal ação, encabeçada na maioria das vezes pela Secretaria Nacional da Juventude, exige a constituição de um conhecimento real sobre essa população e a identificação de suas demandas e problemas. Esse processo gera um diálogo no qual a juventude se insere na vida pública e vivencia sua cidadania, através de uma atuação que ameaça ou produz democracia. O que remete à necessidade de elaboração de uma política específica de juventude que promova as condições necessárias para a socialização de valores democráticos e cidadãos; política pública de juventude no sentido que define Balardini (1999).

Dessa forma, a Secretaria Nacional de Juventude e o Conselho Nacional de Juventude se tornam espaços de participação com a intenção de proporcionar uma interlocução entre os atores para que os mesmos, enquanto sujeitos juvenis, tragam modelos e relatos de experiências que sirvam de inspiração para a criação de instituições responsáveis pela implementação, fiscalização e avaliação das políticas públicas.

A realização da I Conferência Nacional de Juventude e do Pacto da Juventude, assim como dos Encontros dos Conselhos de Juventude se constituem em espaços públicos para promoção do debate, da organização e mobilização da juventude em torno de seus temas, interesses e na constituição de prioridades. Nesse sentido, o Estado brasileiro tem assumido a direcionalidade das políticas sociais e juvenis indicada por Bango (2003), mesmo que esse papel não seja exercido efetivamente pela Secretaria Nacional de Juventude, que tem a função de coordenar as políticas e programas direcionados aos jovens, o que implica, muitas vezes, obstáculos, disputas e discrepância de concepção com os órgãos executores das políticas de juventude.

Finalmente, a mobilização em torno da Política Nacional de Juventude, por mais que tenha conseguido a participação de uma parte dos cidadãos brasileiros, revela que a sociedade civil ainda demonstra baixo poder de iniciativa e organização para atuar junto ao Estado. Isso remete para a questão sobre a percepção da juventude acerca da democracia e da ação do Estado que lhe é dirigida, ou seja, às políticas públicas de juventude.

#### REFERENCIAS:

ABAD, M. Crítica política das políticas de juventude. In: Freitas, Maria Virgínia de & Papa, Fernanda de Carvalho (Org.). **Políticas Públicas: juventude em pauta**. São Paulo: Cortez: Ação Educativa Assessoria, Pesquisa e Informação: Fundação Friedrich Ebert. 2003.

ABRAMO, H. W & BRANCO, P. P. M. (ORG.) **Retratos da Juventude Brasileira: análises de uma pesquisa nacional**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2005.  
\_\_\_\_\_. Estado da questão no Brasil. **In: Juventude e integração sul-americana: caracterizações de situações-tipo e organizações juvenis**. Relatório Nacional do Brasil. Rio de Janeiro: IBASE, Polis, Nov. 2007.

ALMOND, Gabriel; VERBA, Sidney. **The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations** [1963]. California: Sage Publications, 1989.

AVRITZER, L. **A Moralidade da Democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática** – São Paulo: Perspectiva; Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1996

BAQUERO, R. V. A. Empoderamento: questões conceituais e metodológicas. **In:** REVISTA REDES/UNISC. Vol. I, nº. I, 2006

BALARDINI, S. Políticas de Juventud: conceptos y la experiencia argentina. Última Década, n. 10 Viña del Mar, E. CIDPA, 1999.

BANGO, J. “Políticas de Juventude na América Latina: identificação de desafios”; **In:** Freitas, Maria Virgínia de & Papa, Fernanda de Carvalho (Org.) Políticas Públicas: juventude em pauta. São Paulo: Cortez: Ação Educativa Assessoria, Pesquisa e Informação: Fundação Friedrich Ebert. 2003

BRASLAVSKY, C. Estudios e investigaciones sobre juventud en América Latina: balance y perspectivas. **In:** RODRÍGUEZ, E.; OTTONE, E. (comp.). **Mitos, certezas y esperanzas:** Tendencias de las investigaciones sobre juventud en América Latina. Montevideo: CELAJU-UNESCO, 1989; p. 17-48.

CÔRTEZ, S. M. V. *Foros Participativos y Gobernabilidad: Una Sistematización de las contribuciones de la literatura.* **In:** LUBAMO; COELHO; MELO (COMP.) **Diseño Institucional y Participación Política: experiencias en el Brasil contemporáneo.** 1ª. Ed. – Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales –CLACSO: Fundação Joaquim Nabuco. El Núcleo de Opinião e Políticas Públicas, 2006.

NOVAES, R & VANNUCHI, P. (Orgs). **Juventude e Sociedade:** trabalho, educação, cultura e participação. São Paulo. Editora Fundação Perseu Abramo. 2004.

CUNHA, Patrícia R. C. Da, **A participação do Banco Mundial na formação cidadã dos jovens cearenses.** Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-graduação em Ciência Política da UFRGS. 2005. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/12094>

DRAIBE, S. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **In:** **Tempo Social**, Vol.15, n.2, São Paulo: Nov./ 2003

IBGE. Anuário Estatístico do Brasil, 2000.

IPEA. Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS), 2010. Disponível na Internet: <http://www.ipeadata.gov.br/ipeaweb.dll/ipeadata?10417>

MARTINS, A. de C. Conselho de direitos: democracia e participação popular. **In:** SALLES, M. A.; MATOS, M. C.; LEAL, Ma. C. (ORGS.). **Política Social, Família e Juventude:** uma questão de direitos – São Paulo: Cortez, 2004. p. 189-206

OIT. Desemprego Juvenil no Brasil: em busca de opções a luz de algumas experiências internacionais. Segunda Edição. Brasília: OIT, 2001. p.90. Disponível na Internet: [http://www.oitbrasil.org.br/info/publ\\_result.php](http://www.oitbrasil.org.br/info/publ_result.php).

PEREIRA, A. F. (com colaboração de Elizeu de Oliveira Chaves Júnior). “Educação, Formação e Empregabilidade: algumas questões e opções para combater o desemprego juvenil”, **In:** Organização internacional do Trabalho. Desemprego juvenil no Brasil: em busca de opções à luz de algumas experiências internacionais. 2. ed. - Brasília: OIT. 2001.

PEREZ ISLÃS, J. A. P. Trazos Para Un Mapa De La Investigación Sobre Juventud En América Latina. **In:** SOCIOLOGIA Papers, 79, 2006 p. 145-170

PINHEIRO, A. de A. A. A Criança e o adolescente como sujeitos de direitos: emergência e consolidação de uma representação social no Brasil. **In:** CASTRO, L. R. de (ORG.). **Crianças e jovens na construção da cultura.** 1 ed. – Rio de Janeiro: NAU Editora: FAPERJ, 2001. p. 45-68

RUA, Ma. das G. As políticas públicas e a juventude dos anos 90, **In:** CNPD. **Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas.** 1998. Brasília. 2. v.

SCHMIDT, J. P. **Juventude e Política no Brasil:** a socialização política dos jovens na virada do milênio. Santa Cruz do Sul: EDUNISC-RS, 2001.

SILVA, E. R. A. da; ANDRADE, C. C. de. A Política Nacional de Juventude: Avanços e Dificuldades. **In:** CASTRO, J. A.; AQUINO, L. Ma. C. de; ANDRADE, C. C. de (ORGS.). **Juventude e Políticas Sociais no Brasil** – Brasília: Ipea, 2009. p. 44-69.

SILVA, M. K. Sociedade Civil e democratização da gestão pública no Brasil. **In:** Trabalho apresentado no XXVIII Encontro Anual da ANPOCS. ST 23, Caxambu, mimeo. 2004

SOUZA, R. M de. **O Discurso do Protagonismo Juvenil** – São Paulo: Paulus, 2008. (Coleção Ciências Sociais).

SPOSITO, M. P. Os Jovens no Brasil: desigualdades multiplicadas e novas demandas políticas. São Paulo: Ação Educativa, 2003.

SPOSITO, M. P. & CARRANO, P. C. R. Juventude e Políticas Públicas no Brasil. **In:** Revista Brasileira de Educação. Set/out/nov/dez. 2003. Nº. 24 (p. 16-39)

TOURAINÉ, Alain. Juventud y Democracia en Chile. **In:** REVISTA IBEROAMERICANA DE JUVENTUD. Nº. 1, Madrid: Ed. Organización Iberoamericana de Juventud. 1996

SITES:

<http://www.secretariageral.gov.br/Juventude>

<http://www.secretariageral.gov.br/Juventude/Cons>

<http://www.secretariageral.gov.br/Juventude/ProJ>